

한국의 사회적 배제 측정에 관한 연구

서병수(한림대학교 사회복지학과 강사)

1. 머리말

EU의 사회 및 노동에 대한 미래정책을 연구하는 European Foundation(2004)은 2002년 봄 설문조사 결과 사회적으로 배제되고 있다고 인식하고 있는 인구비율이 EU 15개국은 12.1%(덴마크 6.6%, 스웨덴 8.2%, 영국 13.8%, 불란서 14.6%, 포르투갈 14.9%), 회원 신청 및 후보 13개국은 22.7%(터키 34%, 불가리아 29.4%, 슬로베니아 5.6%)에 이르고 있다고 보고하고 있다. EU의 빈곤비율이 1999년 15%¹⁾ 수준인 점에 비추어 볼 때 사회적 배제 수준이 예상외로 높게 나타나고 있다.

사회적 배제(social exclusion)는 EU에서는 사회복지정책의 핵심화두가 되고 있고 UNDP, ILO 등 UN 관련 기구들과 세계은행, 아메리카 개발은행(IDB), 아시아개발은행(ADB) 등 지역 및 세계기구를 비롯하여 남아메리카, 아프리카 그리고 동남아시아 각국에서 빈곤 및 경제발전과 관련되어 널리 연구 분석되고 정책적 대응이 모색되고 있다. 서구 선진국에서 발전된 이 개념은 이제는 남북에 걸쳐 빈곤과 불평등, 경제발전, 사회정책의 목표와 관련하여 높은 주목을 받고 있다.

사회적 배제는 박탈(deprivation)에 관한 혁신적인 개념도 아니고 새로운 결핍에 대한 설명도 아니다. 사회적 배제의 개념이 세계적으로 주목받을 정도로 부각된 것은 박탈의 핵심이 되는 다차원적 현상과 사회적 관계라는 포괄적인 특성을 사회적 배제라는 용어자체가 명시적으로 요약하여 보여주고 있는 점이다. 그리고 서구에 있어서는 실업, 가정의 불안정, 복지수혜의 축소, 이민 등 최근 발생되고 있는 일련의 사회문제들을 공통된 틀에서 다루는데 이 용어가 적절하다고 평가되고 있다. 개발도상제국에서는 경제발전의 지연, 인종 간 차별, 불평등 등 복잡한 현상이 지속되는 문제의 소재와 원인을 잘 들어 내주고 있다고 분석되고 있다. 빈곤에 대한 담론이 물질적 자원의 결핍을 넘어 비물질적 차원의 불리함으로 해석의 범주가 확대되는 데는 매우 오랜 기간이 소요되었으나 사회적 배제의 담론은 불과 10여년 만에 경제적 자원의 결핍을 넘어 사회 정치 문화 사회심리 정서 등 다 차원적으로 분석의 영역이 넓혀지면서 빈자들의 삶의 질이 악화하여 고통에 이르는 과정의 핵심으로 인식되기에 이르고 있다.

사회적 배제는 하나의 내용으로 정의하는 것이 불가능하다는 것과 모든 사람에게 제각기 모든 것을 의미한다는 것만이 합의되고 있다. 사회적 배제라는 개념은 Max Weber가 처음으로 사회적 폐쇄(social

1) 통계를 담당하는 EUROSTAT(2003)는 사회적 배제지표의 하나인 중위소득의 60% 이하의 빈곤계층이 1999년 EU 15개국 인구의 15%(스웨덴은 9%, 그리스와 포르투갈은 21%)이고, 1999년 현재 빈곤선 이하에 있으면서 지난 3년 중 2년 이상 빈곤선 이하에 있었던 지속적인 빈곤계층은 9%(덴마크, 핀란드, 네덜란드가 5%, 포르투갈이 14%)에 이른다고 발표하였다.

closure)의 한 유형으로 제시한 바 있다. 1970년대 초 불란서에서 다시 등장한 이 용어는 1980년대 들어 불란서 사회정책의 기본개념이 되었으며 현재 정부정책의 핵심이 되어 있다. 영국도 1997년 블레어 정부가 출범하면서 사회적 배제를 전담하는 정부기구를 만들어 정부정책의 중심의 하나가 되어 있다. EU는 2010년까지 빈곤을 퇴치할 목표로 각 회원국으로 하여금 '빈곤 및 사회적 배제 극복을 위한 국가행동 계획(National Action Plan/Inclusion)을 수립하여 조치토록 2001년부터 시행하고 있다.

한편 ILO와 UNDP는 사회적 배제의 개념이 유럽이외의 저개발국에도 적용되는지에 대해 관심을 갖고 사회적 배제현상에 대해 사례조사하였다. 그 결과 이들 국가에 있어서는 보건환경, 기본 교육, 물질적 웰빙 등 기본적인 시민권에 대한 무시 또는 이러한 권리의 실현에 필수적인 정치적 법적 제도에 대한 접근 차별이 각국의 특징적 사회구조와 함께 배제의 역할을 하고 있다고 분석하고 경제발전의 걸림돌인 사회적 배제를 극복할 정책의 수립을 제안하고 있다. 최근 개발도상국에 있어 사회적 배제에 관한 많은 분석이 보고되고 있는데 유럽의 사회적 배제의 기본분석틀을 벗어나 각 사회의 특성과 역사에 따라 다양하게 적용되고 그 내용에 있어서도 큰 차이가 있다.

이러한 사회적 배제에 관한 연구는 개념의 규정 및 이론화작업, 사회적 배제의 측정 그리고 사회적 배제 현상의 분석 및 정책수립으로 크게 3가지로 구분 된다. 첫 번째 분야는 심창학(2001), 문영진(2004) 등의 연구 자료를 통해 최근 우리나라에 개념이 소개된 정도이다. 원래 사회적 배제에 대한 정의가 다양하고 서구의 이론화 수준도 일천한데 기인하여 우리나라에서는 사회적 배제의 개념에 대한 이해가 미흡하고 빈곤과 연결되어 분석도구로 널리 인식되지 못하고 있다고 본다. 더욱이 빈곤과 사회적 배제 간의 영향이나 사회적 불평등과 관련하여 어떤 위치와 관계에 있는지 그리고 사회적 배제의 극복 내지 타파로 얻게 될 것으로 기대하는 사회통합과 연결이 어떻게 되는지 사회적 배제가 점하는 위치와 의미가 전체적으로 조망되지 못하고 있다.

두 번째 분야에 있어서는 배제현상의 영역(범주) 뿐만 아니라 사회적 배제의 수준을 알기위해 빈곤의 연구에서와 같이 지표와 배제선(threshold line)의 결정과 배제된 집단들을 확정하는 문제를 다루게 된다. 특히 배제의 영역의 구분과 관련하여 기준에 대해 혼란이 심한데 이는 사회적 배제라는 용어의 모호함에 더하여 이에 대한 인식론적 존재론적 규명이 크게 진전되지 않고 있는데 기인한다고 본다. 그리고 우리나라에서는 측정에 대한 시도가 윤성호(2005)에 의해 처음 시작되었다.

세 번째 주제는 경제발전과 빈곤 감축 정책수립에 중요한 관련이 있으며 세계적으로는 많은 연구가 발표되고 진행되고 있는 분야이나 우리나라에서는 아직 이에 대한 연구가 부재한 형편이다. 인구의 대부분이 빈곤한 개발도상국들에 있어서 성장-빈곤 간 관계와 경제적 낙후와의 원인을 분석하고 경제발전정책을 수립함에 있어 사회적 배제는 매우 강력한 분석의 틀로서 이용될 수 있다. 우리나라와 같이 중진국의 경제규모에서 복지와 성장의 틈새에서 사회적 합의가 이루어지지 못하고 있는 상황에서 타당하고 신뢰할 수 있는 설명 틀을 제공할 수 있는 잠재력을 갖고 있는 것으로 평가되므로 이에 대하여도 관심을 기울일 필요가 크다.

본 연구는 먼저 사회적 배제문제가 세계적으로 부각되는 경과를 소개하면서 사회적 배제의 특성을 설명하고 빈곤과의 관계를 분석적으로 조명한 후 사회 불평등, 사회결속, 사회자본, 지속가능한 발전 및 삶의 질과의 관계에 대한 지형을 살펴 큰 맥락 속에서 빈곤과 사회적 배제의 의미를 살펴보고자 한다. 다음에 이의 측정에 있어 영역의 구분에 초점을 두어 기존의 해외 연구결과를 대비하여 측정기준의 설정에 도움이 될 수 있는 여지를 탐구하고 나아가 우리나라에 있어 사회적 배제의 현상을 종합적으로 살펴본 후 사회적 배제측정치표의 구성을 제안하고자 한다.

2. 사회적 배제논의의 동향

1970년대 들어서면서 유럽에서는 복지국가의 진전으로 빈곤이 감축되고 중국에는 성장과 진보에 의해 빈곤은 사라질 것으로 예상하였다. 1980년대와 1990년대를 거치면서 빈곤이 지속하고 장기실업이 증가하는 가운데 유럽 각국은 세계화와 재정압박에 기인하여 경제체제의 유연화와 경쟁력 향상과 함께 사회보장시스템의 변화에 대한 압박을 받았다.

불란서에서는 자살시도자, 마약중독자 등 복지의 울타리 밖에 있고 사회적 유대가 약화되거나 끊어진 다양한 종류의 사회 부적응자들에 대해 '배제된 자'라는 용어를 1974년 처음 사용하였다. 1980년대에 경제적 어려움과 복지국가의 위기를 당면하여 사회적 배제의 개념은 다시 주목받기 시작하였다. 불란서에서는 복지국가를 자유주의적 개인주의와 사회주의의 전통에서보다는 사회통합을 증진시키는 수단으로서 정당화하는 전통이 있어 왔다. 사회의 연대를 붕괴시키는 사회적 배제는 국가의 실패로 규정된 당시 미테랑 정부는 장기실업, 계도화, 편부모가구의 증대 등 새로운 사회문제들을 포함하여 다양한 형태의 사회적 불리함(social disadvantage)에 대해 과거의 복지체제로는 대응이 어렵다고 보고 있었다. 이에 연대를 주개념으로 하여 개인, 가족 및 그룹의 사회적 통합과 사회적 배제의 극복을 목표로 하는 새로운 일련의 사회정책모델(노동시장에 대한 적극적 정책, 이웃의 사회적 개발과 도시사회개발, 탈 중앙적 행정관리, 교육투자우선 지역제도, 최저생활보호제도, 청소년비행예방 등)을 모색 시행하였다. 그리고 1998년에는 그간의 정책을 평가하여 '배제극복을 위한 법'을 제정하고 19개 부처가 관여하여 고용과 건강 등 생활 전반에 걸쳐 구체적이고 개별적인 조치를 시행하고 있다. 사회적 배제와 연결되어 이루어지고 있는 불란서 정부의 개입 형태는 20세기의 인상적인 사회실험의 하나로 평가받고 있다. (심창학 2001, de Haan 2000)

한편 사회정책은 통상적으로 EC위원회의 주요활동영역이 될 수 없었으나 Jacques Delors 의장은 그의 첫 번째 활동기간(1985-1992)에 불란서에서 논의되어온 사회적 배제를 주개념으로 하여 사회정책의 중요성을 제기하였지만 각 회원국으로부터 별 호응을 받지 못하였다. 1993년 이후 위원회는 규제적, 벤치마킹적 접근을 강화하면서 마스트리히트조약(선언 23조)에 의거 기업, 노조, NGO, 소비자그룹 등 이해집단 간의 협상기구인 시민대화(civil dialogue)와 비공식 정치활동인 유럽사회정책포럼(1996년 설립)에 의해 영향력을 확대하였다. 그리고 장기실업 등 문제가 사회보장제도의 재정상 부담을 가중시키고 경제성장과 경쟁력 그리고 사회모델의 핵심요소를 저해한다는 점을 배경으로 회원국가와 기업들을 설득하면서 초국가적 가버넌스의 영향력을 행사하여 이들의 반대를 완화시켰다.(R. Atkinson, 2000).

EU에 있어 빈곤의 개념이 사회적 배제로 대체되는 데는 상당한 기복이 있었다. 앵글로-색션 전통의 자유주의 모델은 사회는 계약의 주체자인 개인으로 구성되어 이들은 서로 경쟁관계에 있고 빈곤과 불평등은 분배의 결과로 당연시되는 분위기였다. 유럽대륙 쪽의 사회모델에서는 사회적 연대가 중시되어 개인은 사회의 질서와 주도적 도덕에 참여하여야 하는데 사회적 배제는 기본적으로 관계의 문제로서 사회와의 연결이 끊어지고 한계화 되는 과정으로 파악하고 있었다. 각 모델의 대표적인 국가가 영국과 불란서이다. 영국에서는 사회적 배제가 1997년 노동당 정부가 들어서면서 정책적 중요과제로 공식화되었으나 사회 및 문화적 측면에 대하여는 관심이 미약하고 장기 실업자의 노동시장 재편입이라는 경제적 과제가 사회적 통합보다 강조되었다. 불란서에서는 경제적 웰빙 뿐만 아니라 사회적 웰빙에 있어서도 사회적 배제가 사회연대를 저해하는 기본적 문제라고 인식하고 있었다. 대부분의 EC 각국은 '복지로부터 노동으로'(welfare to labor)로 표방되는 적극적 노동정책을 범주에서 정도의 차이는 있지만 추진하고 있었고

이와 함께 사회복지지출을 감축하는 방향으로 사회모델을 재구축하는 과정에 있었다. 사회적 배제 정책에 있어서도 사회적 측면과 사회적 불평등의 문제를 과소화하는 경향을 띄고 있었다. 그리고 사회적 배제는 미국 하류계층의 유럽판 버전(빈곤의 하위범주, 빈자층의 빈자, 일탈자 등)이 될 소지도 있었다.

그러나 빈곤, 실업, 불평등, 노숙자 등 일상적 현상을 겪는 유럽시민들에게는 사회적 배제라는 용어가 갖는 상징성으로 인해 정치적으로 미치는 영향이 컸으므로 각국 정부는 자국의 빈곤의 존재를 공식적으로 인정하기를 꺼리는 조심스런 입장에서 사회적 배제라는 모호하면서 제각기 해석이 가능한 일반화된 개념을 선호하였다.

1990년대 전반기에 EC의 '사회적 배제 타파정책 감시단'과 'Poverty 3 프로그램'²⁾에서 사회적 배제의 범위가 확대되고 새로운 의미가 부여되었다. 이 기구에서 Marshall의 시민권 이론을 이용하여 사회적 배제란 인구의 어떤 집단이 기본적인 사회적 환경과 취업 그리고 사회적 시민권에 보장된 복지제도에 대한 접근이 거부되거나 실현되지 못한 것으로 규정하였다. 그 결과 고용을 통하여 사회적 배제를 보는 경제중심적 관점의 앵글로 색션의 전통³⁾과 극단적 한계화나 하류계층의 시각에서 벗어나 빈곤과 사회적 배제를 시민권을 포함하여 다차원적으로 보는 담론이 널리 지배적이게 되었다.

사회참여의 불충분을 사회적 배제로 정의한 EU는 사회적 배제의 극복(고용참여와 자원, 권리, 상품과 서비스에 대한 접근의 촉진증대)을 위해 회원국에 적용되는 사회적 배제 극복기준을 제시하고 각 회원국이 사회편입(social inclusion)에 대한 국가행동계획을 마련토록 요청하여 각 회원국은 2001년 8월 첫 번째의 행동계획을 제출하였다. 이러한 정책협력은 EU 회원 가입 후보국에 대해서도 국내정책으로 추진 하는데 동의할 것을 요청하여 2003년 12월 10개의 장래 회원국과 유럽위원회는 사회적 배제의 극복을 주요 정책과제로 책정하는 '합동 사회편입 각서'(Joint Inclusion Memoranda)를 체결하였다.

한편 ILO의 노동연구국제기구(International Institute for Labour Studies)와 UNDP(United Nations Development Programme)은 1993년 빈곤에 대한 새로운 접근으로서 사회적 배제를 주제로 남미(멕시코, 페루, 베네주엘라), 사하라 아프리카(카메룬, 탄자니아), 아랍세계(튀니지, 예멘), 동남아시아(인도, 태국), 전 러시아(러시아, 카차흐스탄) 등에서 후진개발국가, 신규산업국가, 전 사회주의 국가로 분류된 11개 표본 국가에 대해서 조사하여 1995년 3월 '사회발전에 관한 세계정상회담'에서 보고하였다. 이 조사는 개인들은 사회적 배제로 인하여 물질적 결핍, 사회적 고립 및 사회적 연결의 약화 등 빈곤과 다차원적 어려움(ill-being)을 겪게 되며 이들은 이러한 여건을 바꿀 수 있는 능력이 없음을 보여 주었다. 사회적으로는 사회적 배제가 제도의 구조적 틀로 작용하여 사회의 분열, 부정의한 차별, 시민권에 대한 접근의 제한으로 나타나고 있다고 분석하였다. 불평등한 조건으로 사회적 배제가 만연하여 빈곤을 초래하는 곳(페루)도 있고, 빈곤이 사회적 배제의 원인이 되기도 하며(인도), 빈곤과 사회적 배제가 상호 작용하는 지역(예

2) 감시단(the Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion)은 1990년에 사회적 배제의 분석연구를 발전시키고 Poverty 3 프로그램을 지원할 목적으로 설립하여 1994년 종료되었다. Poverty 3 프로그램(Medium term Community Action Programme to Foster the Economic and Social Integration of the Least Privileged Groups)은 1989-1994년간 운영되었는데 빈곤과 사회적 배제에 대한 정책방안을 수립하는 기구였다.

3) 영국에는 사회적 배제에 대하여 3가지의 경쟁적인 관점이 있다. 고용이 소득, 정체감, 자기가치감 등을 통해 사회통합의 중심적 역할을 한다는 통합주의적 접근(integrationist approach), 배제의 원인이 물질적 부족에 기인한다는 빈곤 접근(poverty approach), 사회적 규범과 도덕으로부터 일탈되어 나름대로의 빈곤문화나 의존문화를 가졌다는 하류계층 접근(underclass approach)이다. 각 접근방식은 'no work', 'no money', 'no moral'로 약칭되기도 하는데 사회적 배제에 대한 관점으로는 협의에 머물고 있다고 분석된다. 영국에서는 주로 통합주의적 관점이 선호되며 이는 앵글로-색션의 전통과 무관치 않은 것으로 보인다.

멘)도 있었다.

이들 조사는 집단, 시민권 및 제도의 세가지 측면에서 접근하여 사회적 배제의 형태와 과정을 분석하였는데 공통적으로 발견한 점은 ① 사회적 배제가 개인의 자발적인 요소에 그 원인이 있는 것이 아니라 사회적으로 구성되거나 정책과 제도로부터 초래되고 있다. ② 정책과 제도는 공식적이든 비공식적이든 기본 시장의 실패(식량, 노동, 토지, 금융 및 주택시장에서의 수량배분/선별/제한), 시민권의 축소(정치적 제한/차별/정치제도의 취약/법적 불보장), 시민사회의 문화적 관습(상류계층의 우위유지를 위한 계층화 등)과 얽혀 있는데 정부능력의 취약, 경제의 무기력 등 여러 원인들 중에서 가장 중요한 것은 정치적 제도의 후진성이었다. ③ 사회적 배제는 산업화, 근대화, 도시화, 세계화, 체제변동, 성장정책, 산업기술화 등 거시적 진행과정에서 크게 영향 받고 있지만 다른 한편으로는 인종간, 종교간, 중앙과 주변간 갈등으로 권력의 중심적 위치에 있는 계층이 모두 열등한 위치의 속한다고 간주되는 계층에 대한 배제이었다. ④ 그리고 사회적 배제는 국가내부적인 요소만 원인이 되는 것이 아니라 사회의 대외개방, 국제관계의 변동, 이민정책, 기술도입 등 외부와의 관계로 부터도 심한 영향을 받는다는 것이다.

이후 UNESCO, WHO, UNRISD(사회개발기구), 세계은행, 아메리카은행, 아시아은행, IMF 등 각종 지역 및 세계기구에서 정책사업을 전개하고 조사연구를 실시하고 있다. 특히 정책과 조사연구방식이 과거 빈곤에 대한 경제적 개념중심에서 사회적 정치적 권리와 실현가능능력을 포함하는 인간개념중심으로 크게 전환되고 있다.

선진국과 개발도상국 간에 있어 차이점을 살펴보면, 선진제국에서는 사회적 배제가 장기실업, 복지국가에서 이미 획득하였던 권리의 상실, 사회적 연결 끈의 단절과정에 주로 발생하고 있었다. 개발도상국이나 경제체제 전환국가에서는 노동시장, 토지 및 이익발생분야에 대한 접근에서 배제가 발생하고, 시민권의 불인정이나 미실현의 문제로 나타나며, 이러한 가운데 제도는 에이전트 간 교섭력의 불평등과 지위의 우열에 의해 변형되고, 사회적 배제는 시민권 상실의 수준이 아니라 절대적 빈곤과 같은 생명위협현실이 되기도 한다.

3. 사회적 배제의 특성과 삶의 질과의 관계

1) 사회적 배제의 정의

불란서와 EU는 사회적 배제를 비교적 넓게 정의하고 있다. 불란서에서는 사회적 배제를 '사회유대의 붕괴'로 공식적으로 정의하고 있다. 사회의 유기체적 연대적 성격을 강조하기 때문이다. EU에서는 '개인이나 집단이 소속된 사회에 부분적으로나 전체적으로 온전한 참여가 배제되는 과정'으로 정의하고 사회편입(social inclusion)을 반대용어로 사용하고 있다.

이에 비해 영국은 다소 좁게 그리고 배제된 결과에 초점을 두는 경향이 있다. 영국정부는 '실업, 저위의 기술, 낮은 소득, 열악한 주거, 범죄 환경, 나쁜 건강, 가족의 해체 같은 연관된 문제의 결합으로 개인이나 지역이 고통을 받을 때'로 정의하고 있고, 영국의 사회적 배제분석센터의 Le Grand(Burchardt 등 1999, 이하BGP로 약칭)는 '그 자신의 통계를 넘어선 이유로 그 사회에서 정상적인 사회활동에 참여할 수 없는 사람으로서 참여하기를 희망할 경우'로 정의하고 있다.

이상이 인용이 많이 되는 대표적인 정의들인데 Silver(1994)가 사회의 이념적 특성에 따라 연대, 분화,

독점의 3가지로 사회적 배제의 유형을 분류한 바 있지만 각국 정부와 학자들은 고용을 중심으로 하거나 한계화의 의미로 해석하거나 매우 다양하게 정의하고 있어⁴⁾ 정의에 관련한 합의가 이루어지지 않고 있다. 이는 역사, 문화, 사상적 배경 등 각 사회의 특성이나 정치적 배경과 지성적 전통에 따라 사회적 배제의 실재 자체가 아니라 실재를 보는 방식이 다른데 기인한다. 사회적 배제라는 용어는 Sen이 비판하듯이 남용⁵⁾될 수 있고, 만능(one size fit all)으로 사용될 수 있어 경계를 요하는데, 다음 절에서 사회적 배제의 특성을 기술하여 이러한 범위로 정의를 제한함이 좋을 것이다.

2) 사회적 배제의 특성

사회적 배제의 특성을 빈곤과 대비하여 살펴봄으로써 그 실체를 보다 분명히 파악할 수 있다고 본다. 사회적 배제의 특성에 대해 논의 되어 온 그간의 분석결과를 종합하여 살펴보면 관계성(relation), 다차원(multi-dimension), 상대성(relativity), 에이전트(agent), 동태성(dynamics), 사회심리적 및 정서적 효과(psycho-social and affective effects)로 요약할 수 있다.

먼저 빈곤은 개인이나 가구에 초점이 맞추어져 있으나 사회적 배제는 개인과 사회, 개인과 집단, 집단과 집단 등 사회적 관계에 관한 영역으로 관점이 이동한다.

둘째로, 사회적 배제는 빈곤의 대체용어나 보완적 개념이 아니라 빈곤을 포괄하는 다차원을 나타낸다. 빈곤을 자원의 결핍에 의한 박탈로 정의하면 사회적 배제는 개인이나 가구 수준의 소비나 소득 등 자원의 결핍에서 지역 수준의 자원의 결핍으로 확대되고, 나아가서는 자원의 결핍을 넘어 문화, 사회, 정치, 법률, 등 다차원적 불리함과 박탈로 확장되어 시민권의 미 실현에까지 이르고 있다.⁶⁾

셋째, 사회적 배제는 절대적 빈곤과 같이 절대적 기준을 적용할 수 없고, 특정한 시점과 장소라는 특정한 상황적 맥락에서 상대적으로 발생한다.

넷째, 사회적 배제가 사회의 주류적 질서와 도덕에서 유리된다는 것은 개인적으로 해결할 수 없는 사회적 성격을 가지고 있으며 배제를 하는 에이전트가 있다는 것을 말한다. 개인이 스스로 시장에서 참여하지 않는 등 자기를 배제시키는 경우도 있지만 타자(보험회사, 은행, 조합, 고용자, 제도, 정부, 인종집단)에 의해 배제되는 경우가 대부분이다. 실업자는 스스로 자기의 삶을 변화시키기에 아무 힘이 없어 배제될 수 있다. 즉 사회적 편입의 상황에 들지 못하는 것은 에이전트가 책임질 수 있는 부분 이외에도 책임질 수 없는 부분이 있다.

다섯째, 빈곤이 빈자의 정태적 상황에 초점을 맞추는 것과는 달리 사회적 배제는 배제의 메카니즘으로 인해 궁핍화되는 과정과 어려움이 중첩되는 악순환, 빈곤의 세대 간 전승으로 이어지는 동태성을 보인다.

여섯째 사회적 배제의 결과 배제된 사람들의 동일성과 자존감의 상실, 소외, 미래전망의 부재 등 사회심리적 효과가 뚜렷하다는 점이다.

빈곤담론에서 사회적 배제로 담론이 바뀌면서 소비/소득의 결핍에서 다차원적 불리함으로, 정태에서

4) de Haan은 아시아에서는 주로 영국의 전통을 많이 따르고 있다고 지적하고 있다.

5) 흉작 시에 기아가 발생하여 전통적인 식량공급이 막힌 농부들을 배제되었다고 주장할 수 있다. 그러나 작황의 실패로 농부가 사회적으로 배제되고 있다고 말하기는 곤란하다.(Sen 2000)

6) 배제되어 조사의 대상이 되는 예로는 생활, 고용, 수입, 재산, 주거, 최저의 소비, 교육, 복지국가, 시민권, 개인적 접촉과 존중, 심리적 정서적 효과, 고통 등을 들 수 있다.

동태로, 개인/가구의 자원에서 지역자원으로 관점이 이동되었다. 그러나 빈곤의 연구에 있어서도 자원 공간(resource space)에서만 접근하던 담론에서 벗어나 빈곤과 연결되어 다 차원성, 상대성, 동태성이 마 찬가지로 강조되어 분석되어 왔으므로 단순히 용어의 교체에 불과하다는 비판도 있다. 그러나 사회적 배 제에서는 관계성, 과정 및 에이전트에 더 초점을 둔 것이 빈곤과 상이한 점이라고 할 수 있다.⁷⁾

이러한 사회적 배제가 발생하는 원인에 대해서는 4가지의 주장이 있다. ① 사회적 배제의 원인을 개 인의 행위와 도덕적 가치에 두는 주장 ② 복지국가에서 후기자본주의와 세계화 등 자본주의 체제의 내 재적 현상이라는 주장 ③ 사회제도의 불가피한 속성에 두는 주장 ④ 에이전트의 차별과 권리의 미 실현 을 강조하는 주장이다.

첫 번째, 하류계급이론에서는 배제된 삶 스스로에게 그 책임을 돌리고 있다. 미국에서 주로 주장되고 있고, 유럽에서는 동조를 받지 못하고 있다.

두 번째는 Byrne(1999)의 주장으로 사회적 배제는 유연한 노동시장에 기반한 후기 산업 자본주의의 내재 속성이며 사회적으로 배제된 사람들은 일종의 산업예비군으로서 저임금의 불안정한 고용형태를 반 복하여 노동자계급의 힘을 견제하고 자본축적에 기여하는 기능을 수행한다는 구조론적 분석이다.(BGP에 서 재인용).

세 번째 주장은 배제는 사회적 경제적 제도의 결과로서 의도되지 않았으며 개인이나 조직의 통제를 넘어서는 것으로 본다. 사회적으로 배제된 사람들은 이 상황을 고칠 수 있는 능력이 없으므로 결국 '누 가 배제시키는가'하는 에이전트가 사라지고 만다.⁸⁾

네 번째 주장은 사회적 배제는 사회적 우위(social prestige)의 권력관계에 의해 사회적 힘(social force) 이 작용하여 발생한다는 것이다. Silver의 분화패러다임과 독점패러다임을 예로 들어 볼 때 분화패러다 임에서는 개인이 경쟁과 전문화를 통해 자유롭게 진입 이탈할 수 없는 집단과 영역이 발생하고 차별, 시 장의 실패, 미 실현된 권리로 인해 사회적 배제가 나타난다고 본다. 그러나 하나의 사회분야에 있어 배 제가 발생하였다고 '사회로 부터 배제되었다'고 규정하기에는 무리가 있다. 독점패러다임에서는 권력 내부에 편입된 집단들이 희소자원을 독점하여 불평등과 경제적 착취를 영구화하려 할 때 발생한다고 주 장한다. 이 경우에는 편입된 그룹과 배제된 그룹간의 권력관계가 전제되고 상호간에 우열이 구분된다. 이러한 점에서 Weil⁹⁾의 사회적 우위론은 차별보다는 독점에 의한 배제를 잘 설명하는 구조적 이론의 틀 을 제공한다(Grote, 1990).

이상과 같이 사회적 배제에 대한 여러 주장이 서로 경쟁하고 있는데 서구에서는 주로 세 번째 주장에 따른 실증적 연구가 많이 이루어지고 있고 개발도상국에서는 구조적 입장에서 네 번째의 분석방식이 선 호되고 있다.

사회적 배제의 조사 분석의 경우에 사회적 배제와 관련되어 나타나는 몇 가지 문제와 특징에 대해 언급할 필요가 있다.

7) BGP(2003)은 에이전트와 과정에 더 초점을 주고 있다고 분석하고 있고, 대부분의 연구에서는 관계성과 과정의 두 속성이 주요 한 차이점이라고 지적하고 있다. 그러나 그간 빈곤의 담론에서 원인에 대해 관심이 미흡한 점에서 에이전트가 중시되어야한다고 본다.

8) Jordan(1996)은 사회에서 힘 있는 자 즉 엘리트들에게 그 책임을 지우고 있다. 이는 이들이 자기의 이익을 보호하기위하여 시민 들을 설득하여 배제하는 제도를 유지하는 것으로 궁극적으로 분석할 수 있기 때문이다.

9) 불란서의 노동운동가 및 철학자인 Simone Weil(1909-1943)은 현대의 자본주의 사회메카니즘과 사회의 권력관계에 의해 사회 적 열위에 있는 자들이 불가피한 고통(affliction)을 받는 뿌리 뽑힌 자(the uprooted)로 분석하여 사회적 배제이론과 푸코의 권 력이론에 앞선 선도자로 평가된다.

먼저 무엇이 배제되고 있는지를 볼 때 범위의 문제가 있다. 배제되고 있는 대상은 자원, 관계 및 권리로 크게 구분된다. 자원의 범위는 영국적 전통의 화폐적 결핍(소득 또는 소비)이나 기본적 욕구(건강, 교육, 식량, 물, 주거, 교통)와 같은 좁은 관점으로부터 UNDP나 DFID¹⁰⁾의 지속적 삶(sustainable livelihoods)¹¹⁾과 Sen의 실현가능능력¹²⁾과 자격(capability and entitlement)¹²⁾과 같은 넓은 의미의 범위로 까지 정의될 수 있다. 관계의 배제는 사회적 네트워크의 붕괴를 말하며, 빈자들은 사회적 관계가 더욱 적어지고 약화되는 경향이 있다고 분석되고 있다. 거시적으로는 사회자본으로 의제화되어 이러한 사회자본이 성장촉진과 빈곤의 감축에 긍정적 효과를 보여주고 있다고 실증되고 있다. 배제되는 대상인 권리의 범위는 정부가 권리에 대한 접근을 보장하는 의무에 대한 사회권과 자신의 삶에 영향을 주는 의사결정에 참여할 권리까지이다. 그리고 서비스생산에 대한 이용자의 참여로까지 확대되고 있다.

다음으로, 배제되고 있는 대상의 중첩의 문제이다. 물질적 자원이 결핍된 자는 사회적 연결이 축소되고 나아가서 권리주장이 약화되는가? 권리가 배제된 자들은 빈곤하게 되는가? Paugam (1995), London Research Center(1996), de Haan (2000)등은 서구제국이나 개발도상국 모두에 있어 박탈의 중첩이 나타나고 있고 특히 개발도상국에서는 불리함과 어려움이 누적적 또는 강에 쌓여 있는 나무무더기(log-jams)와 같은 현상을 지적하고 있다.¹³⁾ 그리고 배제가 중첩될 때 어떤 배제가 중심적이고 핵심 인가하는 점도 문제로 제기될 수 있다.

마지막으로 누가 배제시키고 있는가하는 질문이다. 집단은 배제를 속성으로 가지고 있어 지주, 정치적 엘리트집단, 성직자, 노조 등이 에이전트가 될 수 있다. 그러나 Sen이 구별하였듯이 이민자에게 투표권을 주지 않는 능동적 배제와 경제가 부진하거나 배제를 위한 조치가 없었는데도 실업이 증가하는 수동적 배제가 있는데 문제가 되는 것은 수동적 배제와 같이 에이전트를 규정하기 곤란한 경우이다. Vranken(1997)은 관계적, 공간적, 사회적 단층(fault lines)을 구별하고 있는데, 관계적 단층에는 에이전트인 개인과 집단이 있어 능동적 배제임이 용이하게 분별된다. 개인은 타자와의 거래관계에서 수문장이 되어 어떤 종류의 사람이나 집단(무자격자, 이민자, 노숙자 등)에게서 어떤 사회적 상품(고용, 주거, 교육, 소득, 지위, 권력 등)을 배제시킨다. 집단은 사회적 폐쇄를 통해 외부자와 내부자를 구분하고 독점적인 기회와 이익을 경계 짓고 분리한다. 약한 집단은 자기보다 더 약한 집단을 배제시킨다. 그러나 공간적 단층과 사회적 단층에는 에이전트가 분명하게 표출되지 않는다. 산업자본주의 사회에 있어 생산요소(자본, 노동, 토지)의 소유와 접근에 대한 제한은 능동적 배제라 할 수 있다. 그러나 경기나 환경에 의해 생산요소가 고용되지 않고 있거나 생산요소가 적절하게 활용되지 않아 생기는 배제현상은 상황에 따라 에이전트가 없을 수가 있다. 도농 간 격차는 대표적인 공간상의 배제현상이다.

이들의 특징은 배제나 빈곤이 수동적으로 발생한 결과로 인식함에 따라 배제와 빈곤의 원인이 잘 규명되지 않고 있다는 점이다. 성장에는 사람과 생산성이 관련된다. 생산수단이나 생산요소에 접근하고 통제하는 것에서부터 생산된 가치를 배분하는 데 이르기까지 공식적 비공식적 틀과 사회관습 등 일련의 제도과 과정이 있다면 이로부터 그 원인의 소재를 규명해 낼 가능성이 있다고 하겠다. 그 간의 반 빈곤

10) 영국정부의 부서로서 지속적 성장과 빈곤감축을 담당하고 있다.(Department for International Development)

11) 물질의 소유보다 사람 중심적 개념으로 지금세대 뿐만 아니라 다음세대까지 고려하여 다차원적인 면에서 사람들의 자산과 전략을 총칭하며, 자연자본, 인간자본, 물질자본, 사회자본을 포괄한다.

12) 실현가능성은 Townsend의 상대적 박탈의 개념을 벗어나 사회활동에 참여하고 자존을 얻을 수 있는 선택의 기회에서 자유를 제약받지 않고 이를 이행할 수 있는 능력으로서 절대적 개념의 속성을 가진다. 자격은 물질에 대한 통제나 권리를 말한다.

13) 반 빈곤정책의 수립에 다차원적으로 종합적인 대책이 필요한 근거로 제시되고 있다.

내지 성장정책은 정책의 대상이 되는 계층이나 지역(targeting groups and areas)에 초점이 맞추어져 이들에게 자원을 배분해줌으로써 구제 또는 성장할 수 있다는 가정에 묶여 있었다고 하겠다.¹⁴⁾ 이 경우에 있어서 빈곤의 정적 측면인 결과와 현상보다는 빈곤의 동적 측면에서 자산의 결핍이나 배제로 인한 위협과 충격에 노출되어 취약하고 불안정하며 방어능력이 없어 빈곤화 낙후화 되는 과정에 초점을 맞추어야 할 것으로 강조되고 있다. 선진국에 있어서도 불안정한 취업을 하고 있는 자들이 결혼의 파탄, 저소득의 결과를 더 많이 초래하고 있는 것으로 분석되어 빈곤의 동적 측면이 부각되고 있다.(Paugam 1995)

3) 사회적 불평등, 실현가능성, 사회결속, 사회자본 및 삶의 질과의 관계

사회적 배제의 개념이 사회적 분화나 분열, 사회적 불평등, 실현가능성, 사회결속, 사회통합, 삶의 질과 어떠한 관계망에 있는지 살펴봄으로써 사회적 배제를 더욱 잘 이해할 수 있을 것이다.

집단형성은 인간사회의 자연스러운 귀결이며 사회적 관계는 본질적으로 동위에 있거나 상하위에 있다. 동위의 관계를 사회적 분화(social differentiation)라고 하고, 사회적 분화에 위계적 관계(hierarchy)가 중첩되는 경우 사회적 불평등(social inequality)이 나타난다. 사회적 불평등의 대표적 사례가 대항적 계급인데 우위의 위치에 있는 부르조아 계급이 하위에 있는 프롤레타리아 계급을 배제하고 있다고 분석할 수 있다. 동위의 관계에 있지만 단층(fault lines)에 의해 분리되어 있는 집단들은 사회적 분열(social fragmentation)관계에 있으며 다 중심적(polycentric)이라 할 수 있다. 빈곤문화의 존재를 인정하는 경우가 이 사례에 해당된다. 사회적 분화를 기본개념으로 하여 '사회분화+위계=사회적 불평등', '사회적 분화+단층=사회적 분열'로 표시할 수 있다.

사회적 배제는 위계와 분리라는 두 가지 조건을 가지고 있는 양극화, 차별, 접근불가와 같은 상태 또는 과정으로서 '사회적 배제=사회적 불평등+단층'이라고 할 수 있다. 이는 중심-주변관계에 있고, 경제적·사회적·문화적 자본이 불평등하게 배분되어 있어야 하며, 겹·벽·장애물과 같은 단층이 있는 특성이 있다. 이와 같은 단층은 빈곤과 사회적 구성에 의해 형성되지만 에이전트의 명백한 개입이 없이도 발생(예: 노동시장의 분리)하여 앞 절에서 설명한 바와 같이 수동적 배제가 발생할 수 있다. Weber의 사회적 폐쇄는 사회적 배제의 매우 강한 형태로서 Silver의 독점적 패러다임과 같은 의미를 뜻한다.

빈곤은 사회에서 일반적으로 받아들여지는 삶의 패턴으로부터 빈자들을 분리시키므로 사회적 배제의 한 현상이라 할 수 있다. 빈곤은 배제들의 축적과 배제 간의 상호작용에 의해 형성된 것으로 정의할 수 있다. '빈곤=배제 a +배제 b+ 배제 c + 배제 d +---+배제 a b c d 등의 상호작용'이다. 다시 말하면 '빈곤=사회적 불평등+단층+배제의 상호작용'이다. 빈자는 이러한 복잡한 단층을 스스로 매울 수 있는 능력이 없다는 것이 핵심이다.(Vranken, 2002)

빈곤의 특징을 소득의 부족으로 단순히 규정하더라도 소득의 불충분은 결국 가난한 삶(poor living)을 살게 한다. 단순히 지갑이 비었다는 것 이외에 곤궁해진 삶이 앞에 놓여 있다. 무력한 삶에는 사회에서 중요한 활동을 선택할 수 있는 자유가 없다(소위 아담 스미스의 "부끄럼 없이 공중 앞에 나타날 능력"

14) de Haan(2000)은 가계조사를 국별로 횡단분석하면 성장과 빈곤 사이에 강한 관계가 있어 빈곤의 증감의 약 절반을 경제성장 수준의 차이로 설명할 수 있다고 하면서, 이러한 분석으로는 원인과 결과의 문제를 규명하기가 쉽지 않고, 이러한 분석은 성장에 영향주지 않고 분배정책을 써야 하는지 성장에 의해 빈곤에 영향을 주어야 하는지에 관한 정보를 주지 않아 정책수립에 별 도움이 되지 않고 있다고 지적한다. 거시적 통계의 뒤에 간과되고 숨겨져 있는 블랙박스를 분석해볼 필요가 있다하겠다.

이 없는). 따라서 빈곤은 최저로 품위 있는 삶을 살 수 있는 실현가능능력의 박탈(capability deprivation)이라 하겠고, 이는 기능적인 면과 연관되어 다차원적이다. 아담 스미스의 '다른 사람들과 자유롭게 상호 작용'을 하지 못한다는 것은 사회관계로부터 배제된다는 것으로서 실현가능능력의 박탈의 한 구성요소가 되면서 실현가능성이 좌절되는 원인이 된다. Gore(1995)는 Sen의 실현가능능력 개념이 개인주의적이고 사회적 관점이 불충분하다고 비판하고 있는데 이에 대해 Sen(2000)은 실현가능능력의 박탈과 사회적 배제의 두 개념을 관계성이 연결하고 있어 관계의 중요성에 대한 인식은 사회적 배제나 실현가능능력의 박탈에서나 마찬가지로 주장하고 있다.

복지는 좋은 삶과 좋은 사회를 뜻하여 당초는 복지가 물질적 부(양적 발전)와 같은 의미로 사용되었으나 차츰 복지개념의 폭이 넓어져 발전의 질적 측면이 포함되었다. 최근 사회의 복지의 수준과 변화를 측정하기 위한 조작화에 있어서 삶의 질(quality of life), 생활가능성(livability), 사회결속(social cohesion), 사회적 배제(social exclusion), 사회자본(social capital), 인간개발(human development), 지속가능성(sustainability), 사회의 질(social quality) 등 여러 가지 개념이 제시되고 있는데 이중 삶의 질은 좋은 삶을 대표하는 개념으로 가장 널리 인식되고 있다.¹⁵⁾

1960년대 말에 삶의 물질적 수준 증진이라는 당시의 지배적 목표는 경제성장의 한계와 사회적 · 생태적 부작용으로 사회발전의 단 하나의 목표를 양이나 부에 두는 것은 결합이 있음이 분명하여 졌다. 이를 대체하여 등장한 것이 다차원적 개념인 삶의 질이다. 이 개념은 부의 물질적 측면뿐만 아니라 비물질적 차원인 건강, 사회적 관계, 자연환경의 질도 포함하고 있다. 더 나아가 실제의 조건인 객관적 요소만 아니라 주관적 인식이나 삶의 조건에 대한 평가에 의한 주관적 웰빙도 포함하고 있다. 삶의 질을 정의하고 개념화하는 이론으로는 개인의 자원에 대한 통찰을 중시하는 스칸디나비아 접근(Scandinavian level of living research), 실현가능능력 접근(capabilities approach), 주관적 웰빙을 긍정적 부정적 면으로만 아니라 인지적 정서적면으로도 해석하는 미국의 삶의 질 접근(Argyle 1996, Diener & Suh 1997), 인간존재가 기본적으로 필요로 하는 Having, Loving, Being의 영역에서 주관적 객관적 필요의 충족이라는 속성을 모두 포함시키는 기본욕구접근(Allardt, 1993) 등이 있다. 이들 삶의 질의 접근에 있어 공통된 사항은 개인 중심적이란 점이다.¹⁶⁾ 복지가 관련되는 사회적 질로서 평등, 자유, 안전, 연대 등의 측면이 무시되고 있다고 지적되고 있다.

사회의 질(quality of societies)과 관련되는 복지 개념은 분배와 관계 등 사회의 특성과 관련되어 1980년 중반과 1990년대를 통하여 등장하여 왔다. 이러한 이론적 접근은 인간개발(Human Development)이나 사회의 질(Social Quality)과 같이 포괄적 이기도하고 사회적 배제나 사회자본과 같이 복지의 특정적 측면에 대하여 초점이 맞추어져 있기도 한다. 이러한 개념과 아이디어 사이에는 상당한 중복이 있다.

Veenhoven(1996)이 소개한 생활가능접근(Livability)은 한나라에서 살만한지의 정도(habitability)로서

15) EU는 유럽조약(1957년 Rome, 1992년 Maastricht, 1997년 Amsterdam)에 의거 삶의 조건과 삶의 질을 향상시키는 것을 주요 정책과제의 하나로 설정하고, 이들의 변화에 대한 점검 평가(social monitoring)와 사회보고(social reporting)를 위해 유럽사회지표시스템(European System of Social Indicators)을 구축하여 오고 있다. 지표시스템의 구축을 위한 이론과 개념의 틀은 사회의 목표를 규정하고, 지표시스템에 의해 복지발전의 변화를 측정하여 점검 평가하는 기능을 갖고 있는데 복지발전의 목표를 정하고자 그간 사회과학에서 논의되어 온 여러 복지개념의 목표를 분석하고 유럽 정치에서 표명되어 온 복지와 사회발전의 목표에 대해 제검토하였다.

16) 삶의 질에 대한 측정지표는 사회적 배제측정지표의 작성에 기본적으로 활용되고 있는데 참고로 보면 다음과 같다. 경제적 자원과 소비조건, 고용과 근로조건, 교육과 학업에 대한 접근, 건강과 의료케어에 대한 접근, 가족과 사회관계, 주거와 시설, 생명과 자산의 안전, 정치적 자원과 참여로 모두 8가지 영역으로 나누어져 있다.

사회에 소속된 시민이 필요와 능력에 따라 요구하는데 대해 사회가 이를 제공하는 수준으로 정의된다. 사회가 제공하여야할 것으로는 식량, 주거 등 물질적 필요와 안전감, 동일성, 신뢰 등 심리적 필요가 있다. 생활가능성접근은 좋은 사회의 특성을 나타내면서 한 사회 내에서 필요와 능력이라는 개인적 특성을 나타내어 개인적 삶의 질로 규정될 수 있다. 따라서 둘 사이에는 별 차이가 없다고 할 수 있으며, 다만 생활가능성접근에서는 사람들이 그들의 삶의 상황을 자율적으로 조절하기보다는 사회가 제공하는 생활 조건의 이용자로 보이는 즉 피동적인 역할에 머물고 있다. 이 접근은 삶의 질의 최종 상태에 대하여 주관적 웰빙의 지표로 측정한다고 할 수 있다.

사회결속(social cohesion), 사회자본(social capital)은 사회적 배제와 서로 밀접하게 연결되어 있는 개념이고 이들 개념과 다시 연관되는 개념들로 사회편입(social inclusion), 사회통합(social integration)이 있다. Emile Durkheim의 전통에서 이들 개념에 공통된 점은 사회단위들인 개인, 그룹, 단체, 제도 및 영토적 단위간의 관계에 대한 것이며 이중 사회적 결속이 가장 포괄적인 개념이다.

사회구성원간의 관계의 결합효과로서의 사회결속은 사회구성원들이 가치와 신념의 공유, 일체감, 소속감, 신뢰를 가질 때 나타나는 특성이다.¹⁷⁾ 최근 유럽 각국과 OECD 등에서 주목을 받고 있는데 이는 소득불평등, 빈곤, 실업, 범죄 등 사회를 위협하는 최근의 경제적 사회적 변동이 배경이 되고 있다. 이 개념의 정의에 대한 논의가 많지만 이를 종합하여 Berger(2003) 등은 사회발전을 위해 지향해야 할 2가지 차원의 목표로 요약하여 제시한다. 첫째 목표는 차별, 불평등, 차단, 분열 등 단층의 축소로서 사회적 배제로 요약할 수 있다. 다음의 목표는 사회적 연결, 유대, 공동체에 대한 헌신을 강화하는 차원으로서 사회자본으로 집약 표현할 수 있다. 위의 2가지 목표는 서로 긴밀한 관계를 가지지만, 집단은 강하게 결속될수록 외부자를 차별하고 배제하는 경향이 내재화되므로¹⁸⁾ 위의 2가지 목표는 분석적인 점에서 구별하여야 하고 사회의 구성원과 집단 간 관계의 포괄적인 그림에서는 두 방향에서 접근되어야 한다.

사회결속과 삶의 질 간에는 어떠한 관계가 있는가하는 물음에 대해 경험적 분석에서 긍정적 관계가 어느 정도 관찰되고 개념적 관계에서도 연관이 분석된다. 즉 사회결속은 그 사회구성원의 삶의 질에 긍정적 영향을 줄 것이며, 이러한 사회적 특성은 그 사회에 속하는 개인이 처한 삶의 상황의 특성이 될 것으로 생각된다. 이러한 해석은 폭 넓은 삶의 질의 개념화를 전제로 하고 있고, 이때 사회의 질은 개인의 삶의 질의 하나의 구성 속성으로 환원되어 취급될 수 있다.

EU에 있어 사회적 배제의 개념은 최근의 일련의 사회문제들을 공통된 틀에서 다루는데 이 용어가 적절하며, 빈곤현상과 관련하여 사회제도가 개인을 통합하는데 실패하여 개인과 사회 간의 관계가 끊어진 것으로 인식되고 있어 이러한 맥락에서 사회적 배제를 민주제도와 법률제도, 노동시장, 복지제도 및 가족과 공동체 등 사회제도가 보장하여야할 시민권의 거부로 정의될 수 있다. 후진제국에서는 사회적 배제가 개인의 특성이면서 사회의 특성도 됨을 앞에서 이미 기술한 바 있다. 개인으로서는 경제적 면에서 불리함으로 인하여 낮은 복지의 상태에 있고 사회적 -정치적 불리함으로 인하여 사회생활에 참여할 능력에 결함이 있는 빈곤의 다차원성이 특성으로 나타난다. 사회적으로는 사회결속의 결핍으로 제도 면에서

17) Durkheim이 사회결속 개념을 최초로 사용하였는데, 그는 사회결속을 사회의 질서적인 특성으로 충성과 연대를 공유하는 사회구성원 간의 상호의존성으로 정의하였다.(Jenson 1998) 캐나다의 Social Cohesion Network of the Policy Research Initiative of the Canadian Government는

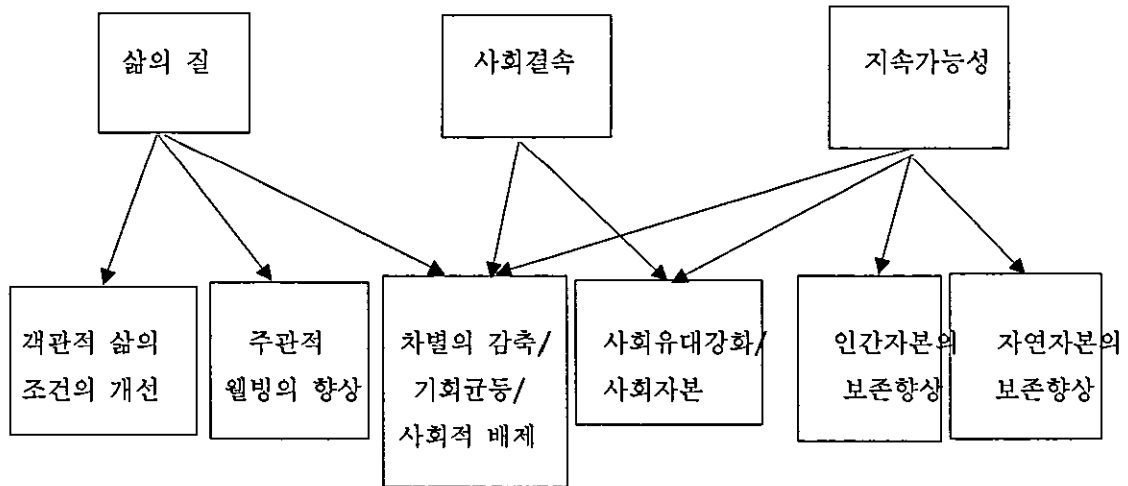
“사회결속은 캐나다인들 사이에 신뢰, 희망 및 상호주의에 기반하여 공유된 가치, 공유된 도전과제 그리고 평등한 기회를 가진 공동체가 발전하는 과정”으로 정의하고 있다.

18) Jenson(1998)은 “사회결속이 사회결속에 위협이 될 수 있는가?”하고 질문을 던졌다.

규제를 받아 시민권과 일반적으로 관련되는 상품, 서비스, 활동, 자원에 대한 접근이 제한되어 사회적 배제가 야기된다. 동시에 이 정의는 과정과 분석에 초점을 두어 사회적 배제의 원인이 개인보다는 제도의 실패에 기인하는 점을 강조한다.(Gaudier 1993; ILS 1998) 따라서 박탈된 삶의 조건의 원인은 사회적 제도에 의해 배제되는 사회적 특성으로 기술되고, 사회적 배제로 인한 사회구성원에 대한 영향은 개인 수준의 가난한 삶의 조건들로부터 다차원적으로 관찰할 수 있다. 사회적 배제가 개인의 삶의 상황이란 결과로 나타나는 개인적 특성을 가지는 경우 개인의 삶의 질과 관련된다. 사회적 배제를 사회제도의 특성에 기인하는 과정으로 이해하는 경우 이는 개인의 삶의 질에 영향을 주는 개인적 삶의 상황의 일부가 된다.

한편 지속가능성은 1987년부터 주목을 받은 개념으로서 사회발전과 관련하여 미래의 세대와 현재의 세대가 조화할 수 있는 지속가능한 발전을 모색하면서 제기되었다. 이 모델은 지속적인 경제적 성장, 지금세대와 미래 세대의 사회적 웰빙, 보존되어야 할 환경(생태) 측면에서 서로 악화시킴이 없이 함께 진전하기 위한 노력으로 정의된다.

Berger 등(2000)은 이상에서 살펴본 복지개념이외에 사회의 질 개념과 UNDP의 인간개발(human development)의 개념에 대해 검토하여 상호 중복되는 점과 연결되는 구조를 감안하고 EU의 정치목표 및 각종 정책자료를 기반으로 사회지표체제를 제안하였다. 이 체제는 첫 번째의 목표를 경제-사회의 진보로서 삶의 질의 개선을 달성하고, 둘째는 분배적 관계측면에서 경제적 사회적 결속을 강화하며(궁극적 목표는 삶의 질 향상) 셋째로는 지속가능한 발전을 이룩하는 것으로 종합 요약하고 EU의 사회지표의 구축을 제안하고 있다. 이들은 복지개념과 목표차원의 구분으로 다음 그림과 같은 개념도를 제시하였는데 여태까지의 설명이 잘 요약되어 있다고 본다.



자료 : Berger 등(2000) p42에서 필요한 부분만 전재

<그림> 복지개념과 목표

4. 사회적 배제의 측정

사회적 배제의 조작화 또는 측정에 대해 살펴보면 현재까지의 측정조사는 구체적 상황조사와 영역별 지표측정조사로 나누어지고 있다.(BGP, 2003)

구체적 상황조사는 노숙자와 심대입신, 지역 간 격차, 장기실업자, 사회보장자격탈락자, 이민자 등 구체적인 사회적 배제사례를 실증 분석하는 접근이다. 이는 사회적 배제의 정의나 배제 수준의 추상적 측정의 논란에 함몰되지 않고 구체적인 사례에 집중하여 실용적인 대책수립에 유용하다. 그러나 구체적 사례에 있어서도 상황이 좀 더 제한적이고 특수하지만 앞서 사회적 배제의 일반적 특성에서 분석한 바와 같이 다양한 영역별로 접근하게 된다.

영역별 지표측정은 전반적인 사회적 배제의 수준을 측정하는 것이다. 사회적 배제를 정의하는 내용과 배제의 범위에 대한 합의가 힘들고 측정할 영역의 분류기준이 모호하며 지표구성에 필요한 통계 등 자료의 제약으로 실용성도 감안되어야 한다. 각종 조사결과가 나오고 있으나 종합적으로 비교 분석되고 있지 않으며 각 연구도 전후 논리의 일관성이 없거나 사회적 배제 수준에 대한 측정내용과 정책수립이 괴리되는 경우도 있다. 사회적 배제의 정의와 범위에 대한 설정이 전제되어야 하며 명확한 용어의 사용과 의미의 구별, 인식론적 논리적 타당성의 검토, 하위지표의 대표성에 대한 검증, 정책과의 연결성 등에서 매우 치밀하게 점검할 사항이 많다고 생각된다.

본고에서는 기존 개발지표들이 어떤 기준에서 도입되었고 서로 어떤 차이가 있는지 살펴보고자 한다. 지표개발의 기준을 보면 3가지가 있는데 무엇으로부터 배제되었는지를 보는 배제유형기준, 무엇이 배제되고 있는지 결과로서 있는 상태를 보는 배제결과기준 그리고 배제원인기준이 있다.

먼저 배제유형기준으로 보면,

- ① 유럽 연합의 EUROSTAT에서는 사회적 배제는 사회통합을 위해 사람들이 참여하는 것으로 기대되는 기본제도(basic social systems)로부터 배제된다는 점에서 이와 관련된 5가지 영역을 구분한다. 이들 영역은 개인을 사회에 연결하는 줄(social ties)이다. 이러한 연결이 끊어질 때 이러한 영역에의 참여가 거부된다. 이 지표는 사회적 배제측정을 위한 비화폐적 지표로 개발된 것으로 가장 포괄적이면서 정교하지만 EU가 이를 공식적 지표로 채택하지 않았다.

- 사회적 연결 : 가족, 근접환경(이웃과의 접촉 등),
- 경제적 : 자원의 산출(소득, 자본소득, 자산, 대출에 대한 접근), 저축
- 제도적 : 정의, 교육, 보건, 사회보장, 사회복지 케어, 정치적 권리, 행정
- 영토적 : 인구구성, 지역GDP, 고용/실업, 빈곤, 교육과 훈련, 교통/통신/참여, 주거와 환경, 건강케어에 대한 접근, 일탈행동
- 상징적 참고 : 동일성, 중대한 상실, 인지적 행동적 능력, 정신건강

- ② Commins(1993)과 Berghman(1995) : 시민권에 기초하여 이를 구현해야할 사회적 제도는 자원과 지위를 배분하는 수단(제도)이 되는데 이 수단적 제도를 기준으로 4가지 영역을 분류하여 아일랜드 정부에 보고하였다. 이러한 제도의 실패가 사회적 배제를 야기한다고 앞에서 설명한 바 있다.

- 시민으로서 정치적 접근을 할 수 있는 민주적 법적 제도 : 시민통합을 증진
- 직업을 가져 지불수단을 가질 수 있는 노동시장 : 경제통합을 증진

- 스티그마 없이 사회서비스를 받을 수 있는 복지국가제도 : 사회통합 증진
- 케어와 도덕적 지지 등을 제공해주는 가족과 커뮤니티제도 : 대인간 통합

다음에는 사회적 배제 결과를 기준으로 영역을 나눈 경우이다.

① Bradshaw의(2000)는 사회로부터의 혜택이 배제되는 결과를 기준으로 4가지 영역으로 구분하였다.

- 적절한 수입으로부터 배제
- 노동시장으로부터 배제
- 공공서비스로부터의 배제
- 사회적 관계로부터의 배제

② BGP(1999)는 사회적 배제를 '한 개인이 그가 살고 있는 사회의 주요 활동에 참여하지 않으면 사회적으로 배제되고 있다'고 정의하고 정상적인 참여의 영역을 5가지로 나누고 각 영역에 있어 배제와 참여를 구분하는 배제선(threshold line)을 설정하였다. 이후 이들은 저축행동이 소비행동의 하위부분인 것으로 분석하고 이를 뺀 4가지로 축소시켰다.

- 소비행동 : 저소득(균등화 가구소득의 평균의 50%이하 소득)
- 저축행동 : 저 자산(무주택, 연금 불가입/불수령, 2000파운드이하 저축)
- 생산활동 : 생산활동 결핍(취업, 자영업, 전업학생, 연금수령자가 아닌 사람)
- 정치활동 : 정치적 비참여(정치조직회원이 아니면서 선거권 행사를 하지 않은 사람)
- 사회활동 : 고립(듣기, 위기시 도움, 같이 편안할 수 있는, 당신을 존중해 주는, 안정을 시켜 주는 등 지원을 제공해주는 사람이 없는 사람)

③ EU는 빈곤과 사회적 배제지표를 사회적 배제의 결과를 기준으로 뚜렷한 영역의 구분 없이 1차 지표 10개와 이를 보완하는 2차 지표 8개를 선정하고 회원국 실정에 맞는 3차 지표를 만들도록 하고 있다. 이 지표들은 회원국들을 비교하고, 이를 기초로 국가별 행동계획을 세워 집행하고 스스로 평가를 하는데 기준이 되고 있다. 이외에 앞으로 개발할 지표로 주거, 사회참여 등 생활조건, 빈곤의 반복, 공적 사적 중요서비스에 대한 접근, 지역수준의 잇슈, 부채, 수혜의존, 성(gender)문제 등의 영역을 들고 있어 아직 지표구축이 진행 중이다. 아래에서는 1차 지표에 대해서만 영역을 문진영(2004)의 구분에 따라 나열한다.

- 빈곤(빈곤율, 소득분포, 빈곤지속성, 상대적 빈곤 격차),
- 지역적 결속(구분된 지역의 고용율),
- 실직(장기실직, 무직 가구원수),
- 교육(조기 교육기회 상실)
- 수명(평균 기대수명)
- 건강(소득수준별 건강상태에 대한 자기판단)

마지막으로 사회적 배제의 원인을 기준으로 한 분류가 있다.

① EUROSTAT는 앞의 같은 보고서에서 참고사항으로 사회적 배제의 근인(proximate causes)을 분류하여 6가지 영역으로 나누었다.

- 경제적 요인 : 자원의 결핍
- 사회적 요인 : 사회적 연결의 약화/파괴
- 문화적 요인 : 편견, 인종주의, 외국인 혐오
- 주관적 요인 : 빈곤을 인정하지 않는 자존심(shamed-face)
- 자기파괴 행동 : 일탈행동(마약, 알콜중독, 매춘, 노숙자)
- 공간적 요인 : 미개발지방, 낙후 산업지역, 빈촌 등 빈곤지역(poor setting)

② 영국의 사회적 배제담당부서(SEU)는 사회적 배제의 원인을 크게 물질적인 부분과 비물질적인 복지부분으로 구분하고 여기에 미래에 결핍을 겪게 할 위험의 증가요인을 각 연령별(아동, 중년, 노년)로 나누어 지표를 구성하고 있다. 특히 스코트랜드, 웨일즈 및 북아일랜드는 지역별로 지표를 구축하고 있다.

- 소득 : 빈곤선, 중위 및 평균소득, 절대적 상대적 소득선, 저소득의 지속
- 포괄적 복지 : 고용, 건강, 주거, 연료빈곤, 범죄우려
- 위험의 증가요인 : 아동, 중년, 노년별

이상의 여러 지표들을 비교해 볼 때 배제의 유형이나 원인의 지표화보다 사회적 배제의 결과를 지표화 하는 것이 더 용이하고 명쾌한 성과를 얻고 있는 것으로 보인다. 배제의 유형은 매우 복잡하여 세부적으로 분류하는 경우 그 특성을 잃어버리게 될 것이다. 원인을 지표화하는 경우 사실상 지표화의 의미를 잃어버리는 우를 범하게 될 것이다. 사회적 배제의 결과를 대상으로 하는 경우 앞에서 분석한 바와 같이 배제되는 공급물(무엇이)과 공급루트(무엇에서 또는 어디에서)가 중첩되지 않도록 유의하여야 한다고 본다.¹⁹⁾ 가능하다면 다차원적인 결과영역의 하위개념으로 원인을 지표화할 수 있다면 입체적인 매트릭스를 구축할 수 있어 완벽한 측정이 될 것이다. 물론 배제의 결과를 중심으로 하는 경우 사회적 배제의 분석과 정책수립의 근거가 사회적 배제의 원인과 과정에 있음을 잊지 말고 가능한 한 이들을 하위 지표에 반영하여 결과 위주의 지표를 보완하여야 할 것이다.

측정과 관련하여 Lessof & Jowell(2000)은 영국의 신정책국(New Policy Institute), 사회배제부(Department of Social Exclusion), 사회배제분석센터(Center for the Analysis of Social Exclusion) 및 Joseph Rowntree Foundation의 Millenium Survey 등 사회적 배제 측정조사 틀을 분석하면서 각각에 대해 평가하고 있는데 사회적 배제 측정에 있어 충분히 유의하여야 할 점들을 지적하고 있다. 즉 유의해야 할 사항으로 이론적 틀이 없이 각종 통계지표를 집합시키는 점, 정부의 기존 배제 극복조치를 중심으로 지표로 구성하는 점, 지나치게 빈곤에 초점이 맞추어져 있는 점을 지적하고, 특히 사회배제 분석센터(BGP를 지칭하는 것임)는 가계소비조사 자료를 사용함에 따라 사회적으로 배제된 사람들이 지표통계에서 많이 배제되어 있는 점을 지적하였다. 이외에 사회적으로 배제된 사람들의 설문조사시에 자기기술조사는 적절치 않은 점, 포괄적이고 다 차원적이면서도 개인적 요소에 대한 초점이 필요하며 특히 패널조사와 소규모 지역차원의 조사의 중요성을 강조하였다.

19) 의미분석론에 의하면 행동동사가 명사화(nominalisation)하면 행동의 주체가 되고, 나아가서 구상화(reification)에 의해 행동이 물건으로 변하게 된다. 예를 들어 "그들은 어느 그룹(또는 제도)에 의해 무엇(또는 어느 곳)으로부터 배제되어 교육받을 기회를 잃어버렸다."에서 '배제'라는 명사에는 '어느 그룹'이 사라지고 추상화되어 버리며 '그들'이 배제의 주체가 되며, '사회적 배제'가 물화되어 '어느 그룹'이 아니라 '사회적 배제'가 그들의 교육받을 기회에 영향을 주는 것으로 해석 된다.

5. 한국의 사회적 배제 측정에 대한 검토

우리나라에 있어 사회적 배제현상에 대한 논의는 활발하지 않으며 측정실시에 관하여는 아직 시작 단계에서 벗어나지 못하고 있다.

조성은(2003)은 미발표연구에서 우리나라에 있어 사회적 배제지표의 설정과 관련하여 유럽의 기존 배제지표를 비교 검토하여 사회적 배제에 대해 충실히 포괄적이면서 빈곤과 차별성을 강조하는 것을 기준으로 상위지표로 8개 영역인 경제적 측면, 노동시장, 교육, 주택, 건강, 지역사회(지역 빈곤율, 건강에 대한 접근성, 통합성, 지역의 이질성), 주관성, 관계적 요소(참여, 지식/정치/사회참여 등 권력, 통합, 사회복지와 케어 등 시민권)를 제시하고 있다. 이는 유럽의 지표에서 제기된 사항들을 모두 포괄하여 종합하는 방법을 채택한데 기인한다.

그리고 윤성호(2005)는 노동패널자료를 이용하여 노동빈민의 배제의 수준을 계측하고 있는데 영역을 물질소유(자산규모, 부채규모), 소비(생활비, 저축), 교육(학력), 사회적 참여(노조활동, 여가활동, 가족관계 만족도), 생산(근로소득)으로 하였고 특별한 기준을 제시하지 않았다. 패널자료의 한계가 사전에 전제되어 있어 영역의 구분과 범위에 자유로울 수 없었을 것이다.

위에서 살펴 본 바와 같이 측정과 관련된 연구는 현재 두 편의 선행연구가 있는데 주로 유럽의 기존 측정지표들을 영역별로 조합하는 정도에 머물고 있다. 따라서 사회적 배제의 개념부터 시작하여 이론적 틀과 측정지표의 구축에 필요한 영역의 구분 및 하위세부지표의 선정, 배제선(threshold)의 책정 등 일련의 작업이 요청된다. 이를 진행함에 있어 무엇보다도 먼저 수행해야 할 사항은 우리나라에서 발생하고 있는 구체적인 사회적 배제현상에 대한 파악이다. 구체적 사례로부터 개념의 정의와 측정의 방향이 제시될 수 있기 때문이다.

우리나라에 있어 가장 두드러지는 사회적 배제의 사례는 기초생활수급제도에서 부양자와 자산기준으로 수급자격을 대폭 제한함으로써 소득이 빈곤선 이하이고 실질적으로 빈자임에도 수급을 받지 못하는 사각지대가 매우 크다는 점이다. 계산 기준에 따라 다르지만 현재 수급자 130만 명 이외에 빈곤선 이하에 있지만 자격기준으로 누락되는 소위 차 상위가 약 350만 명에 이르는 것으로 추산된다. 이 중에서 실질적으로 도움을 받아야 할 자격 있는 빈자가 형식적 기준에 의해 제외되는 현 제도는 배제를 속성으로 하고 있다.

한편 국민연금이나 의료보험제도에서는 빈곤하여 부담금의 납부를 중지하면 보장제도에서 수혜를 받을 자격이 박탈된다. 가장 도움이 필요할 때 제도적으로 배제시키고 있다고 할 수 있다. 즉 화폐적 빈곤이 사회적 배제를 발생시키고 있다.

다음으로 연령층 별로 볼 때 아동과 노인의 사회적 배제가 심각하다. 100만 명으로 추정되는 빈곤아동의 경우 교육 및 건강 면에서 상대적으로 일반 아동에 비해 매우 뒤떨어진데다 사회적 지원이 크게 미흡하여 이들이 성장하였을 경우 빈곤이 반복될 위험이 클 것이다. 현재 425만 명의 65세 이상 노인층에서 연금 혜택을 받는 비중이 매우 낮고 빈곤율은 노인인구의 약 35% 수준에 이를 것으로 추정되는데 기초수급대상자는 노인인구의 11% 수준에 그치고 있어 부양자의 도움이 실질적으로 없는 경우 의료 및 복지제도의 사각지대에 완전히 노출되어 있다고 할 수 있다. 특히 케어측면에서는 기초수급자가 차상위자보다 덜 배제되어 있는 모순이 지속되고 있다. 케어를 받고 사회적 배제를 받지 않기 위해서는 빈곤해지고 가족관계를 끊어야 하며 저축을 소모 처분하여야 한다.

한편 청소년들을 보면 학교부적응학생들이 크게 늘어나고 학교에 대한 관심이 먼 조기 자퇴학 잠재자

가 상당한 수에 이르는 것으로 알려져 있다. 청년실업이 장기화되고 있는데다 청장년의 취업에서 비정규 직종의 비중이 절반 이상으로 높아지고 신용불량자들이 400만 명으로 양산되어 있다. 신용불량자와 노인 그리고 담보능력이 없는 빈자들에 대한 대출규제는 금융차별 또는 금융상의 배제로서 심각한 사회적 배제의 한 면이라 하겠다.

지방과 도시간의 격차와 지방의 낙후로 농어촌에 빈곤이 널리 산재되어 있음에도 스스로 빈자가 아니라고 인식하고 있는데 따라 사회적 지원을 거부하는 자발적인 사회적 배제가 있다. 이는 지역 간 발전의 수준이 다른 데에 기인하는데 특히 농어촌에서 젊은 세대가 떠남에 따라 지역의 활력이 더욱 쇠퇴해져 지역 간 격차가 더욱 커지고 있다.

마지막으로 북한 탈출자는 차별과 편견의 대상이 되고 있고, 시민권의 대상에서 제외되어 사회적 배제가 가장 두드러진 인구계층으로 외국인 노동자와 기존 이민자인 재한 대만인들이 있다.

기타 취약계층으로 장애인, 가출 학생, 홀로 부모, 미혼모, 가정폭력피해자, 알콜 중독자 및 그 가족, 마약중독자, 노숙자, 말기환자, 성매매자, 유흥업소 종사자, 티켓다방 종사자 등이 있다.

우리나라의 사회적 배제의 특성은 빈곤이 사회적 배제의 원인이 되어 있고, 사회보장제도 자체가 불충실하면서 사회보장제도에서 제외된 아동, 청년, 장년, 노인 등 전 세대에 걸쳐 제도적으로 배제되어 방대한 복지사각영역이 장기화하고 있으며, 신용불량자, 청년실업, 비정규직의 급증, 조기퇴직의 심화 등 새로운 형태의 사회적 배제 현상이 발생하고 있으나 사회적 배제의 확산 심화에도 불구하고 이에 대한 인식이 매우 미흡하다.

이러한 점을 우리나라의 사회적 배제를 측정하는 지표의 구축에 감안하고 사회적 배제의 정의에 대한 논의와 EC의 지표선정에 관한 방법상의 원칙²⁰⁾을 고려하여 다음과 같이 사회적 배제에 대해 정의하고 측정의 영역구분과 지표선정기준을 설정하여 보았다.

사회적 배제를 “그(그녀)가 살고 있는 사회에서 그(그녀)의 능력 밖의 이유로 사회의 기본적 활동에 참여하지 못하고 있으면 사회에서 배제되고 있다.”로 BGP의 정의를 확장하여 채택코자 한다. 이는 단순 명료할 뿐만 아니라 대상을 시민으로만 제한하지 않고 우리 사회에 살고 있는 모든 사람에게 시민으로서 누려야할 권리까지 기본적 활동으로 규정할 수 있다. BGP가 영역을 4개 분야로 구분한 것은 현대의 복잡한 사회구조와 상호 작용을 고려할 때 지나치게 압축한 것으로 보이며 일반인 들이 이해하는데도 어려움이 있다. 영국의 다른 기관들은 배제관련 측정에 있어서 이보다 더 세부화 되어 있다. 우리나라에서는 사회가 공급하는 서비스가 차츰 고도화 분화되는 추세에 있으므로 삶의 질 지표와 EU의 예와 같이 일반 사람들이 쉽게 이해할 수 있는 영역으로 세부화하되 지나친 영역구분은 피하도록 한다. 실질적으로는 삶의 질 지표에 대해 관계성을 추가하여 재구축하는 방법이 좋을 것으로 판단된다.

소비활동은 소득소비로 쉬운 용어로 바꾸고 건강유지도 소비활동의 일부이나 이 분야의 중요성(노인 인구의 증가, 의료비용부담의 가중)을 감안하여 별도의 한 영역으로 분리시킨다. 소득소비활동의 결과로서의 지표를 빈곤, 소득분포, 저축 및 부채 등 상대적 통계로 구성하며, 대출 등 금융서비스에 대한 접근성을 지표로 삼입한다.

20) EC의 사회보호위원회(Social Protection Committee)는 “빈곤과 사회적 배제분야 지표에 관한 보고서(2001)”에서 지표선정의 방법상의 원칙을 다음과 같이 제시하였다. 즉 지표는 문제의 핵심 파악이 가능토록, 명료한 규범적 해석이 가능토록, 확고하여 통계적으로 확인 가능토록, 정책개입에 반응적(단, 조작할 수 없는), 회원국 상호간 비교가 가능토록, 각 영역 간에 지표의 구성이 균형적, 한 영역 내에서 지표 상호간에 일관성이 유지되고 각 지표의 가중치가 균형적, EU시민에게 가능한 한 투명하고 이해가능토록 만들어져야 한다고 하였다.

건강분야에서는 의료보험의 가입, 케어서비스 접근여부, 유아사망율, 성인사망율로 배제의 결과를 측정하면서 건강의 위험을 예측할 수 있게 건강검진 범위와 횟수를 추가 한다.

생산활동은 고용분야로 명칭을 바꾸어 쉽게 이해하도록 하고 교육분야도 생산활동의 한 부분이나 별도로 독립시켜 그 비중을 높인다. 고용분야에서 배제의 결과로서 실업, 노조가입여부, 비정규직 등의 지표로 구성한다.

교육분야에서는 배제의 결과로 교육기회의 상실, 18세 이하 노동, 학교부적응비율 등 지표로 구성한다.

정치참여는 우리나라 시민들의 투표참가관심이 높은 점을 감안하여 하나의 영역으로 할 만큼 그 비중이 큰지 의심스럽다. 따라서 지역환경의 한 지표로 조정함이 좋을 것 같다.

사회적 상호작용은 가장 포괄적인 영역인데 BGP에서 가장 취약한 분석 영역이다. EU와 영국의 사회적 배제측정에 있어 분류의 구성상의 차이는 있지만 대부분이 가족관계, 지역환경, 영토여건, 태도, 주관성, 심리사회적 효과 등을 제시하고 있다. 이는 단순한 분류상의 문제일 뿐이므로 영국의 사례를 주로 참고하여 정한다.

이상에서 설명한 바를 정리하면 다음과 같이 상위영역과 하위영역으로 구분할 수 있는데, 하위영역에 대하여는 실제 통계에 의해 검증이 필요하다고 생각되며 지표의 수도 균형되게 조정할 필요가 있다.

- 소비분야 : 빈곤(지속성, 상대적 빈곤율), 상대적 소득분포, 저축/부채, 대출 계좌개설 등 금융서비스 접근
- 고용분야 : 장기실직, 무직가구원수, 정규직/비정규직/임시직, 노조가입
- 건강분야 : 의료보험가입, 건강서비스접근, 유아사망율, 성인사망율, 케어서비스 접근, 건강검진 범위 및 횟수
- 교육분야 : 교육기회 상실, 18세 이하 노동, 학교부적응비율
- 가족관계 : 10대 임신, 이혼가정자녀, 가정폭력, 학대
- 지역환경 : 거주환경, 범죄의 우려, 지역공동체 참여, 외부지원 네트워크, 정치참여
- 영토여건 : 지역소득수준, 복지 및 문화시설, 지역취업률,
- 주관성 : 미래전망, 생활만족도, 사회심리적 효과

각 영역에 있어 배제는 한 시점에 있어 분명하게 이다 아니다로 양단되지 않고 정도의 문제가 되며 지속되는 기간이 있으면 이는 감안되어야 한다. 그리고 8개 영역은 배제된 영역과 배제되지 않은 영역으로 나누어질 것인데 배제된 영역의 수는 배제의 정도를 측정하는 하나의 분석지표가 될 수 있다. 배제여부를 나누는 기준선인 배제선(threshold)은 “누구와 비교하여 배제에 해당되느냐?”하는 질문과 같다. 이 누구는 사회의 평균치이기보다는 제도나 정부가 정한 기준선이 되는 것이 타당할 것이다. 예를 들면 정부가 정한 빈곤선이나 수급자격이 될 것이다.

6. 맺음말

우리나라는 사회적 배제에 관한 조사연구 및 정책적 접근에서 일천한 단계에 있다고 본다. 최근 빈곤

을 보는 패러다임이 크게 변화하고 있는 세계적인 움직임에서 볼 때 사회적 배제에 대한 이해를 더욱 넓힐 필요가 있다고 본다.

본고에서는 사회적 배제의 개념을 빈곤이외에도 삶의 질, 사회결속, 지속가능성 등 복지와 관련된 개념들과 비교하여 이들 간의 관계와 의미를 분석하여 정리함으로써 사회적 배제에 관한 이해와 조사연구 및 정책수립에 도움이 되고자 노력하였다. 그리고 사회적 배제의 측정과 관련하여 영역의 구분과 하위 영역의 지표개발에 도움이 될 수 있게 해외의 개발된 지표들을 분류하고 대비하여 취약점과 강점을 살펴보고 우리나라에 있어 사회적 배제 측정에 대한 시안을 제안하여 보았다.

그러나 본고에서 지적하였듯이 이론모델이 매우 적은 점에도 원인이 있지만 이론의 틀에 대한 검토와 분석이 미흡하고, 제도에 의한 수동적 배제에 대한 논의가 심화 진전되지 못하였다. 특히 사회적 배제의 원인과 과정에 초점을 둔 측정지표의 개발에 대한 검토에 부족한 점이 있다.

우리나라에서 그간 빈곤에 대한 분석과 연구가 초보적 단계에 머물고 있는 것은 통계자료의 빈곤에도 기인하지만 소득과 소비라는 좁은 담론에서 벗어나지 못한 데에도 원인이 있다. 조사 연구 분야에서만 아니라 정책적인 면에서도 사회적 배제의 개념과 이론은 성장-분배의 논란과 빈곤정책의 재구축에 대하여 강력한 분석도구적 잠재력을 갖고 있는 것으로 이미 해외에서 평가되고 있다. 사회적 배제는 연구의 범위가 경제와 비경제의 전 사회분야에 걸치기 때문에 접근하기에는 어려운 과제라고 생각되지만 빈곤에 관한 지평을 크게 넓혀 줄 것으로 보여 이 분야에 관한 연구참여가 매우 필요하다 하겠다.

참고문헌

- 문진영. 2004. '사회적 배제의 국가간 비교연구 : 프랑스, 영국, 스웨덴을 중심으로' 한국사회복지학, Vol. 56, No. 3.
- 박병현과 최선미. 2001. '사회적 배제와 하층계급의 개념 고찰과 이들 개념들의 한국 빈곤정책에의 함의', 한국복지학회, Vol. 45.
- 신승배. 2000. '한국 비 정규직 노동자의 사회적 배제에 관한 연구', 고려대학교 노동대학원 석사논문.
- 심창학. 2001. '사회적 배제 개념의 의미와 정책적 함의', 한국사회복지학, Vol. 44.
- 윤성호. 2005. '노동빈민의 사회적 배제가 빈곤경험에 미치는 영향', 제 6회 한국노동패널 학술대회 논문집, 한국노동연구원.
- 조성은. 2003. '저소득 노인들의 사회적 배제 실태에 관한 연구'
- Allardt, E. 1993. Having, Loving, Being: An Alternative to the Swedish Model of Welfare Research, in The Quality of Life, edited by Nussbaum, M. and A. Sen, Oxford : Oxford University Press.
- Argyle, M. 1996. Subjective Well-Being, In Pursuit of the Quality of Life, edited by Offer, A., Oxford/New York : Oxford University Press
- Atkinson, A. B. and J. Hills. 1998. Exclusion, Employment and Opportunity, CASEpaper, CASE/4.
- Atkinson, A. B. 2000. A European Social Agenda : Poverty Benchmarking and Social Transfers, CAE2000. www.nuff.ox.ac.uk/users/atkinson
- Atkinson, R. and S. Davoudi. 2000. The Concept of Social Exclusion in the European Union :

- Context, Development and Possibilities, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No. 3.
- Berger R., S. Heinz and H. Noll. 2000. Conceptual Framework and Structure of a European System of Social Indicators, *EuReporting Working Paper No. 9*.
- Berghman, J. 1995. Social Exclusion in Europe : policy context and analytical framework, in G. Room(ed.), *Beyond the Threshold*, Bristol : Policy Press
- Bradshaw, J. and others. 2000. The Relationship between Poverty and Social Exclusion in Britain, Paper presented for the 26th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth.
- Burchardt T, Le Grand J & Piachaud D. 1999. Social Exclusion in Britain 1991-1995, *Social Policy & Administration* Vol. 33, No. 3.
- Burchardt T, Le Grand J. & Piachaud D. 2003. Degree of Exclusion : Developing a Dynamic, Multidimensional Measure, in *Understanding Social Exclusion* , edited by Hills J., J. Le Grand and Piachaud D. Oxford University Press
- Commins, P.(ed.) 1993. Combating Exclusion in Ireland 1990-1994 : a Midway Report, Brussels
- Doyal, L. and I. Gough. 1991. *A Theory of Human Need*, Macmillan, London
- de Haan, A. 2000. Debates on social exclusion in the South :What have they contributed to our understanding of deprivation?, http://www.uppinghamseminars.org/background_2001.htm
- Diener, E. and Suh, E. 1997. Measuring Quality of Life : Economic, Social, and Subjective Indicators, *Social Indicators Research*, 40
- Erikson, R. 1993. Descriptions of Inequality : The Swedish Approach to Welfare Research, in *The Quality of Life*, edited by Nussbaum, M. and A. Sen, Oxford : Oxford University Press.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2004. Perception of Social Integration and Exclusion in an Enlarged Europe, www.eurofound.eu.int/publications/EF03106.htm
- EUROSTAT. 2003. Poverty and social exclusion in the EU after Laeken - part 1 and part 2, *Statistics in Focus*, Theme 3-8/2003, 3-9/2003.
- Gaudier, M. 1993. Poverty, Inequality, Exclusion : New Approaches to Theory and Practice, *International Institute for Labour Studies, Bibliography Series*, No. 17
- Grote, J. 1990. Prestige : Simone Weil's Theory of Social Force, *Spirituality Today*, Vol.42 No. 3.
- Hills, J., J. Le Grand and D. Piachaud(ed.). 2002. *Understanding Social Exclusion*, Oxford University Press
- International Institute for Labour Studies(IILS). 1996. *Social Exclusion and Anti-Poverty Strategy*. www.ilo.org
- Jenson, J. 1998. Mapping Social Cohesion : The State of Canadian Research, *Canadian Policy Research Networks, CPRN Study No. F/03*, Ottawa.
- Johansson, S. 2001. Conceptualizing and Measuring Quality of Life for National Policy, *FIEF Working Paper Series 2001*, No. 171.

- Jordan, B. 1996. A Theory of Poverty & Social Exclusion, Polity Press
- Laderchi C. R., R. Saith and F. Stewart. 2003. Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches, QEH Working Paper Series No. 107.
- Lessof, C and R. Jowell. 2000. Measuring Social Exclusion, Center for Research into Elections and Social Trends, Working Paper, No. 84.
- Paugam, S. 1996. Poverty and social disqualification : A comparative analysis of cumulative social disadvantages in Europe, Journal of European Social Policy, Vol. 6, No. 4
- Peace R. 2001. Social Exclusion : a Concept in Need of Definition, Social Policy Journal of New Zealand, Issue 16.
- Room, G. 1994. Poverty Studies in the EU : Retrospect and Prospect, paper to conference on "Understanding Social Exclusion : Lessons from Transnational Research Studies", Policy Studies Institute, London.
- Saith, R. 2001. Social Exclusion : the Concept and Application to Developing Countries, QEH Working Paper Series No. 72.
- Schucksmith, M. 2003. Social Exclusion in Rural Areas : A Review of Recent Research, Reserch Paper, Arkleton Centre for Rural Development Research, University of Aberdeen.
- Sen, A. 1993. Capability and Well-Being, in The Quality of Life, edited by Nussbaum, M. & A. Sen, Oxford : Oxford University Press.
- Sen, A. 2000. Social Exclusion : Concept, Application, and Scrutiny, ADB, Social Development Papers, No.1.
- Veenhoven, R. 1996. Happy Life-Expectance: A Comprehensive Measure of Quality-of-life in Nations, in Social Indicator Research.
- Vranken, J. 2002. No Social Cohesion Without Social Exclusion?, OASeS, University of Antwerpen.
- Vranken, J. 1997. Modelling in social sciences and models on social exclusion and social integration, in : European Commission, Science Research Development, Social indicators : problematic issues, Brussels : EC, DG 12